

LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL MERCOSUR



Trabajo de investigación final

Juan Francisco Gonzalez Alonso

(juanfgonzalez1@hotmail.com) 4799-0856

Índice General

INTRODUCCIÓN.....	4
MARCO TEÓRICO.....	10
PANORAMA GENERAL DE LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES	14
I. Análisis de los objetivos y de los intereses de las partes	14
I.1. Los objetivos de las negociaciones.....	14
I.1.1. Los objetivos generales y estratégicos del acuerdo.....	14
I.1.2. Los objetivos específicos de cada parte.....	17
I.2. Los intereses de la UE y del MERCOSUR	17
I.2.1. El comercio bilateral: los incentivos para negociar.....	18
I.2.2. Los “puntos sensibles” de la negociaciones	21
I.2.2.a) El “nudo agrícola”	23
II. El contexto y su impacto: la multidimensionalidad de las negociaciones.....	28
II.1. Las negociaciones agrícolas en la OMC	28
II.1.1. El Acuerdo sobre la Agricultura	29
II.1.2. La Ronda Doha y su influencia en las negociaciones: liberando el “nudo agrícola”	32
II.2. La situación al interior de los actores.....	35
II.2.1. Los desafíos para el MERCOSUR.....	35
II.2.1.a) La implementación de la unión aduanera	37
II.2.1.b) El déficit institucional.....	39
II.2.2. Las negociaciones con la UE: un impulso renovador para el MERCOSUR	43
II.2.2.a) Una nueva agenda comercial	45
II.2.2.b) Una nueva agenda de institucionalización.....	46
II.2.3. El impacto de la agenda europea en las negociaciones.....	48
II.2.3. a) Las negativas al Tratado Constitucional: una crítica a la construcción europea	49
II.2.3. b) La Política Agrícola Común y la expansión de la UE	52
III. Conclusión.....	58
LAS NEGOCIACIONES EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS.....	61
I. Introducción.....	61
II. Los servicios en la economía	62
II.1. La importancia de los servicios en la economía.....	62
II.2. Una aproximación al GATS.....	65
II.2.1. Obligaciones y disciplinas generales	65
II.2.1.a) El programa incorporado y el Mandato de Doha.....	67
II.2.1.b) La definición de normas y disciplinas	69
II.2.2. Los Anexos.....	72
II.2.3. Los compromisos en materia de acceso a los mercados	73
III. Los servicios en la UE y en el MERCOSUR: una negociación entre desiguales.....	74
III.1. Exportaciones y competitividad relativa.....	74

III.2. El desarrollo del mercado interno.....	76
III.2.1. La UE.....	76
III.2.2. El MERCOSUR.....	78
III.3. Los compromisos específicos en el GATS.....	81
III.3.1. La UE.....	81
III.3.2. El MERCOSUR.....	82
III.4. Las negociaciones regionales.....	83
IV. La dinámica de las negociaciones biregionales y su relación con el GATS.....	85
IV.1. El Capítulo de “Servicios” en las negociaciones biregionales.....	85
IV.1.1. El contenido del Acuerdo: consensos y temas pendientes.....	85
IV.1.2. La presentación de las ofertas: los compromisos específicos.....	89
IV.2. Similitudes y divergencias entre las negociaciones biregionales y las de la OMC.....	92
IV.2.1. La reglamentación.....	92
IV.2.1. a) Áreas sin conflicto.....	92
IV.2.1.b) Áreas complementarias.....	93
IV.2.1.c) Áreas sensibles.....	94
IV.2.2. Los compromisos específicos.....	95
V. Conclusión.....	96
CONCLUSIÓN.....	99
BIBLIOGRAFÍA.....	105



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

Las negociaciones que se están desarrollando entre la Unión Europea (UE) y el MERCOSUR poseen un atractivo sin igual debido a su carácter novedoso en el ámbito de las relaciones internacionales. Por un lado, representan un modelo original de negociaciones Norte/Sur, planteándose como una alternativa al modelo norteamericano presentado en las negociaciones del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). Por otro lado, inauguran una nueva categoría de tratados bilaterales. De concluirse las negociaciones, se estaría en presencia del primer acuerdo interregional entre dos organizaciones regionales económicas.

El motivo del inicio de las negociaciones radica en la existencia de numerosos elementos de convergencia e intereses comunes que incentivan a ambas partes a estrechar sus vínculos en el marco de un acuerdo biregional.

En primer lugar, existe una relación histórica entre los países que conforman ambos bloques. Las migraciones, las lenguas, los valores, las costumbres, la cultura, han creado importantes lazos en términos de solidaridad y cooperación. La proximidad cultural, política y social ha estimulado efectivamente la presentación de este proyecto de asociación, facilitando al mismo tiempo el desarrollo y el clima de las negociaciones.

Otro elemento de convergencia es la visión compartida de sus respectivos proyectos de integración. Ambos rehúsan a reducirlo a una simple zona de libre comercio, por el contrario apuntan a una integración profunda, centrada en la creación de un mercado común. Comparten el mismo concepto de integración basado en sociedades pluralistas, el estado de derecho, la democracia política y sus valores, la diversidad cultural y religiosa, la participación ciudadana, los principios de asociación y soberanía compartida, y el concepto de economía abierta. Tanto el MERCOSUR como la UE han constreñido la membresía a sus bloques utilizando como criterio de pertenencia el respeto al orden democrático. En la actualidad, ambos también se enfrentan al desafío de la expansión del proyecto hacia sus Estados vecinos.

La UE y el MERCOSUR son "socios naturales". La UE es el primer socio comercial del MERCOSUR y el primer inversor en la región. Existe un gran potencial de crecimiento para ambas regiones, dado que en principio, sus estructuras comerciales son más complementarias que competitivas. Un acuerdo de asociación entre las regiones permitiría la conformación del segundo bloque comercial más importante del planeta con un producto bruto estimado de 9 billones de euros y una población superior a las 700 millones de personas (aproximadamente el 10% de la población mundial). La UE es también el primer donante de ayuda no reembolsable al MERCOSUR. La cooperación (ayuda económica, financiera y técnica) se ha centrado en el refuerzo institucional

del bloque sudamericano, en la dinamización de sus estructuras económicas y comerciales, y en el apoyo a su sociedad civil.

La UE y el MERCOSUR comparten una misma visión del sistema internacional. Ambos son "*global traders*" y coinciden en la necesidad de fortalecer el sistema económico multilateral mediante la definición de reglas comunes y una mejor regulación de los flujos comerciales y financieros internacionales. Al mismo tiempo, manifiestan la voluntad de contrabalancear la predominancia de los Estados Unidos en la arena mundial. Los proyectos de integración tanto individual como interregional son considerados como una manera de fortalecer la posición negociadora de ambos bloques en la definición de las reglas en el sistema multilateral.

Las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR se basan en tres pilares: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

En el ámbito del diálogo político se consideran asuntos de interés mutuo: el mantenimiento de la paz y la estabilidad, la promoción y la protección de los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la democracia y el estado de derecho, la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

En el área de la cooperación el objetivo es mejorar y consolidar la calidad de la cooperación ya existente entre ambas regiones, sobre la base de la reciprocidad y del interés mutuo. Se plantea la posibilidad de que cada una tenga acceso a los programas y actividades de la otra. Se han creado tres grupos de trabajo: uno de cooperación económica, otro de cooperación social y cultural y, finalmente, uno de cooperación financiera y técnica.

Las negociaciones que se realizan en el pilar comercial representan el núcleo de este trabajo. En este ámbito se busca incluir la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios de bienes y servicios; condiciones claras y estables para garantizar los flujos de inversiones extranjeras; disciplinas para la apertura de las compras gubernamentales y para la protección de la propiedad intelectual; un mecanismo de cooperación en el ámbito de la competencia; y un sistema eficaz y vinculante de solución de controversias.

Las negociaciones en curso entre el MERCOSUR y la UE reconocen su punto de partida en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995.

En lo referente al comercio, el Acuerdo Marco se propuso contribuir a crear las condiciones para la constitución de una zona de libre comercio en el largo plazo, sin exclusión de ningún sector y conforme a la Organización Mundial de Comercio (OMC). Las negociaciones han atravesado diversas etapas. En el marco del Acuerdo de Cooperación fueron inicialmente creados Grupos Técnicos de Trabajo, ante la imposibilidad de avanzar en la negociación comercial porque la Comisión Europea carecía de mandato para llevarla a cabo. Hasta 1998 se abocaron a la

preparación de una fotografía detallada del estado de las relaciones comerciales entre la Comunidad Económica Europea y el MERCOSUR, con el objetivo de realizar una evaluación del estado de situación, las tendencias y los problemas que afectan esas relaciones.

Finalmente, el mandato de negociación de la Comisión Europea fue aprobado en 1999. En ese contexto, el 24 de noviembre del mismo año, se reunió en Bruselas por primera vez el Consejo de Cooperación, máxima autoridad del Acuerdo de Cooperación Interregional. En dicha oportunidad, las partes se abocaron a definir la estructura, metodología y calendario de las futuras negociaciones, poniendo en marcha la fase de las negociaciones bilaterales que se inició con la reunión del Comité de Negociaciones Biregional Mercosur-Unión Europea (CNB) en abril de 2000. El CNB realizó hasta agosto de 2004 quince reuniones. Las partes determinaron como plazo último para finalizar las discusiones biregionales el mes de octubre de 2004, que coincidía así mismo con la culminación del mandato de la Comisión Europea ("Comisión Prodi").

Sin embargo, las negociaciones fracasaron al no poder concluir un acuerdo para esta fecha. Las principales dificultades que enfrentaron los negociadores se relacionan con el papel central de la cuestión agrícola tanto en la UE como en el MERCOSUR y con la posición defensiva del bloque sudamericano en materia de servicios y de contratación pública, campos en los que se concentran los principales intereses del bloque europeo. A partir del fracaso de octubre 2004, las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR se estancaron debido a que ninguna de las partes demostró la voluntad política necesaria en vistas a modificar sustancialmente sus ofertas presentadas en los diferentes sectores.

En este contexto actual marcado por la incertidumbre y la pasividad se inscribe este trabajo que buscará proponer un escenario futuro que facilite la formación del consenso necesario para que la UE y el MERCOSUR avancen hacia la firma del primer acuerdo de asociación interregional. Para que este acuerdo tenga lugar, las negociaciones deben fundamentarse en los siguientes supuestos.

En primer lugar, *el acuerdo debe ser equilibrado y razonable para ambas partes*. Este último debe basarse fundamentalmente en *la obtención de las ganancias dinámicas* de la competencia y de los efectos de escala. Así mismo, las ofertas que se elaboren deben tener en consideración los objetivos principales de la contraparte: los intereses ofensivos del MERCOSUR se concentran en la negociación de un mejor acceso al mercado agrícola europeo, mientras que los de la UE se basan en el acceso al sector de los servicios y la apertura del régimen de contratación pública entre otros. Estas cuestiones han sido consideradas como "sensibles" en las negociaciones debido a la presencia de posiciones extremadamente divergentes. Sin embargo, es primordial para la conclusión del acuerdo que tanto la UE como el MERCOSUR realicen concesiones significativas en los sectores de mayor interés para su contraparte. Así mismo, *la UE debe otorgar un trato*

preferencial al MERCOSUR considerando que se trata de un acuerdo Norte/Sur entre bloques económicos con distintos niveles de desarrollo.

En segundo lugar, *las negociaciones deben poseer la flexibilidad necesaria para adaptarse al sistema económico multi-espacial en el cual se encuentran insertos sus participantes*. El espacio económico y comercial internacional por excelencia es la OMC que regula el comercio de bienes y servicios a nivel multilateral. La UE y el MERCOSUR son miembros de esta organización, lo cual implica que están sujetos a los compromisos asumidos en el seno de la misma. Al mismo tiempo, participan de las negociaciones actuales de la Ronda Doha que se celebran en la OMC para una mayor liberalización del comercio internacional.

Los acuerdos regionales son de carácter discriminatorio porque se fundamentan en el otorgamiento de preferencias comerciales restrictas a un grupo de países, y por ende, vulneran el principio rector de la OMC que es el de la nación más favorecida (NMF). No obstante, estos últimos se encuentran permitidos por la organización bajo la condición de que cubran sustancialmente todos los sectores y de que las normas incorporadas en los mismos sean compatibles con las establecidas en el ámbito multilateral (*artículo XXIV*). Por lo tanto, un objetivo fundamental de las negociaciones será *no debilitar el sistema económico multilateral*. Las partes deberán concluir *un acuerdo de "integración profunda"* que incluya compromisos en la totalidad de los sectores y en gran parte de las disciplinas comerciales.

Por otro lado, y relacionado con lo anterior, las negociaciones biregionales deben ir más allá y ayudar al fortalecimiento del sistema multilateral. Pueden hacerlo mediante *la adopción de elementos OMC-plus en el acuerdo interregional*. La inclusión en el mismo de determinados temas que aún no han sido acordados a nivel multilateral puede incentivar su posterior resolución en la OMC. Por consiguiente, el hecho de que las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR estén condicionadas por los compromisos que se han contraído y que se discuten en el ámbito multilateral, no implica que las discusiones biregionales no puedan avanzar en cuestiones que aún no han sido resueltas en este marco. El razonamiento inverso junto con la sensación de frustración por el fracaso de 2004 son los que mantienen paralizadas las negociaciones biregionales a la espera de los resultados que pueda arrojar la Ronda Doha de la OMC. La *propuesta de este trabajo se fundamenta así mismo en identificar cuáles son los temas que deben ser tratados a nivel biregional y/o multilateral*.

La capacidad de adaptación está también relacionada con el impacto de la situación interna de los participantes en las negociaciones. Las dificultades que atraviesan los procesos de integración de la UE y del MERCOSUR repercuten negativamente sobre las concesiones que puedan realizar los dos bloques. La situación del sector agrícola en la UE es un problema central no sólo en las negociaciones biregionales sino también en las discusiones de la OMC, por lo cual

una solución al mismo se manifiesta necesaria. El MERCOSUR presenta numerosos problemas vinculados con la implementación incompleta de su unión aduanera y con el déficit presente en sus instituciones. Estos últimos obstaculizan la dinámica de las negociaciones. En este sentido, *la cooperación europea para modernizar el proyecto de integración sudamericano debe adquirir un rol importante en las negociaciones.*

En la primera parte del trabajo, se explica el marco teórico que servirá de sostén a todo el trabajo; en él se exponen los principales conceptos a utilizar y la interpretación de los mismos que se ha elegido para la investigación.

En el primer capítulo, se establece el marco interpretativo de las negociaciones comerciales. Se analizan, en primer lugar, los objetivos e intereses de la UE y del MERCOSUR, al igual que los puntos "sensibles" que afectan las discusiones biregionales. Se hace particularmente hincapié en las negociaciones en el sector agrícola (lo que se ha denominado el "*nudo agrícola*"). Finalmente, se realiza un estudio sobre las diferentes dimensiones vinculadas al proceso negociador. Primero, son objeto de examen las negociaciones en el marco de la OMC. El análisis de la relación existente entre estos dos procesos sigue a una breve introducción sobre cómo se encuentra reglamentado el comercio agrícola a nivel multilateral. Segundo, la situación de los procesos de integración de la UE y del MERCOSUR permite comprender los problemas que enfrenta cada bloque en su frente interno, y la manera en que estos repercuten en el escenario biregional.

El segundo capítulo está dedicado a las negociaciones específicas en el sector de los servicios. La importancia de esta actividad para la economía mundial y para los países involucrados en esta negociación amerita un apartado especial. La primera sección representa una introducción al sector donde se explica la dinámica de los servicios en la economía mundial, incluyendo una descripción sobre el GATS (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios). La segunda sección se adentra en la importancia del sector particularmente en la UE y en el MERCOSUR. La presencia de considerables asimetrías entre ambos bloques es el eje director de esta parte del trabajo. La importancia del comercio de servicios para ambos bloques regionales, el nivel de desarrollo de sus respectivos mercados internos, la naturaleza de los compromisos asumidos en el GATS, y la experiencia de cada parte en negociaciones comerciales internacionales son indicadores de estas asimetrías, y por lo tanto, motivo de análisis. En la tercera sección se evalúa la presentación de las ofertas en el ámbito biregional. Así mismo, se utilizan todos los elementos analizados en las secciones previas para entender cómo se relacionan las dinámicas de las negociaciones multilaterales y las biregionales en el sector de los servicios.

A modo de conclusión, se elabora un balance sobre las ofertas presentadas por las partes en las negociaciones biregionales en el sector agrícola y de servicios. En esta instancia, la

preocupación central del trabajo reside en proponer alternativas en cada sector para las cuestiones "sensibles" que requieren de una solución equilibrada y razonable tanto para la UE y el MERCOSUR.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Marco Teórico

El propósito de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR es la concreción de un acuerdo de integración interregional. La explicación de este concepto resulta fundamental para comprender la naturaleza de las negociaciones que involucran a estos dos bloques económicos.

En primer lugar, se debe especificar que se entiende por **"acuerdo de integración"** en este estudio. Esta clase de acuerdos se inscribe dentro del fenómeno denominado **"regionalismo"**. Este último se encuentra representado por *"los acuerdos preferenciales celebrados entre dos o más países, contiguos o no (en este caso dos bloques regionales), con el objetivo principal de incrementar el intercambio comercial entre si y conseguir un fortalecimiento que garantice una mejor inserción en el sistema económico-comercial internacional"*¹. Siguiendo la misma línea, Peña define los acuerdos de integración como *"alianzas voluntarias entre naciones soberanas y sociedades abiertas, que han decidido compartir libremente espacios económicos con reglas e instituciones comunes, con la finalidad de lograr el pleno desarrollo de su potencial económico y social, y competir y negociar mejor en un mundo globalizado"*².

Bouzas y Fanelli agregan que *"cuando concretan un acuerdo regional, los países que participan reducen las barreras comerciales entre ellos. Por omisión esto implica una conducta de discriminación hacia terceros países. Este es un rasgo esencial que diferencia al regionalismo del multilateralismo"*³, que se basa en el principio de que todos los países deben ser tratados de igual manera al eliminar las barreras al comercio. Según este principio si se otorga una preferencia a un país la misma debe extenderse automáticamente al resto (...) Aunque el regionalismo es una política de apertura que se aparta del principio de nación más favorecida al otorgar preferencias a determinados países y no a otros, dicho distanciamiento está contemplado en la normativa que rige las negociaciones multilaterales. El GATT reconoció explícitamente los acuerdos regionales como una excepción a la cláusula de nación más favorecida en su articulado XXIV (1947)⁴. Como

¹ De Almeida Luquini, Roberto, "La asociación interregional entre el MERCOSUR y la Unión Europea: balance y perspectivas", Tesis doctoral presentada en la Universitat de Valencia, Valencia, abril 2003, Pág. 59.

² Peña, Félix, "Dos construcciones regionales diferentes", introducción incluida en el libro "El Mercosur y la Unión Europea", conteniendo el informe elaborado por la UNTREF y CEFOP con el apoyo de la Misión de la Unión Europea en Argentina, Buenos Aires, 2004, Pág. 18-19.

³ El multilateralismo consiste en "el sistema de principios, reglas e instituciones cuyo objetivo es desarrollar el comercio internacional de bienes y servicios en el marco de la OMC" (de Almeida Luquini, Op.cit., Pág.59).

⁴ Bouzas, Roberto y Fanelli, José, "MERCOSUR: Integración y Crecimiento", Grupo Editorial Altamira, Buenos Aires, 2002, Pág. 67.